調査報告書

（概要版）

目次

第１　本調査の概要
１　本調査に至る経緯・目的 …… ４
２　調査対象事項 …… ４
３　本調査に参画した第三者 …… ４
４　調査範囲 …… ５
５　調査方法 …… ５
第２　協議録に係る調査結果について …… ８
１　協議録の添付された設計変更協議８０件について …… ８
（１）真偽判定の結果 …… ８
（２）事務所別及び設計変更申請年度別及び発災年度別の判定結果 …… ８
（３）設計変更の事由別の判定結果 …… １０
２　設計変更協議書類以外から見つかった、ファイル名に「嘘」と付けられた協議録３件について …… １０
第３　虚偽の協議録作成の背景・動機について …… １２
１　虚偽の協議録作成の背景について …… １２
（１）災害査定について …… １２
（２）設計変更協議について …… １３
（３）技術企画課と各建設事務所の関係について …… １５
（４）令和３年以降の申請について …… １６
（５）小括 …… １６
２　虚偽の協議録作成の動機について …… １７
（１）職員のヒアリング結果からの考察 …… １７
（２）真偽判定結果からの考察 …… １９
第４　虚偽の協議録作成の要因について …… ２１
１　設計変更協議の申出について明確な決裁ルールが存在しなかったこと …… ２１
２　土木建築局の職員にコンプライアンスに関する知識及び意識が浸透していなかったこと …… ２１
３　組織としてのチェック機能が働いていなかったこと …… ２２
４　小括 …… ２３
第５　近年の不適正事案について …… ２５
１　近年の不適正事案 …… ２５
２　各事案の発生要因 …… ２５
３　本件との関係 …… ２６

第６　一次調査のまとめ　……２７
　１　虚偽の協議録作成について　……２７
　２　二次調査範囲及び調査方法の考え方について　……２７
第７　二次調査について　……２８
　１　目的　……２８
　２　調査範囲　……２８
　３　調査方法　……２８
　４　再発防止策の策定　……２９

第１　本調査の概要

１　本調査に至る経緯・目的

平成３０年７月に発生した記録的な豪雨により生じた災害（以下「平成３０年災」という。）に係る災害復旧事業等に関して、令和７年４月に広島県土木建築局西部建設事務所呉支所が①県から国への設計変更協議に際して虚偽の協議録を作成した可能性がある、②「嘘」と書いたファイル名の協議録をデータ保存していた等の報道があった。

上記報道を受けて、広島県土木建築局（以下「土木建築局」という。）が、西部建設事務所呉支所が担当した災害復旧事業の設計変更協議のうち協議録の添付された２３件の設計変更協議を調査した結果、２０件の設計変更協議について虚偽の協議録を作成していたことが判明した。

加えて、西部建設事務所廿日市支所及び同東広島支所において、ファイル名に「嘘」と付けられた協議録が見つかっており、土木建築局全体で同様の事案が生じている可能性が疑われた。

広島県は、令和７年６月、山根副知事をチームリーダーとし、内部統制を所管する総務局総務課を事務局とする総務局・土木建築局合同の虚偽文書作成事案解明調査チーム（以下「調査チーム」という。）を設置した。

調査チームでは、一次調査として、平成３０年以降に災害復旧事業の設計変更協議に添付された協議録の内容の真偽について調査し、虚偽の協議録が作成された背景・要因等を整理することとした。また、近年、土木建築局で複数の不適正な事務処理事案が発生していることを踏まえ、協議録に係る調査結果に加えて近年の不適正事案の分析結果を踏まえて虚偽の協議録作成の背景・要因等を分析した上で、二次調査の実施範囲及び調査方法を決定することとした。さらに、一次調査及び二次調査の結果を踏まえて再発防止策を決定することとした。

本調査は、広島県が、広島弁護士会所属の弁護士３名に対し、調査チームによる調査結果及び土木建築局で近年発生した不適正事案の調査結果を踏まえて、虚偽の協議録作成の背景・要因等の分析、二次調査の範囲及び調査方法（二次調査の設計）に関する意見を取りまとめることを依頼したものである。

２　調査対象事項

・調査チームの調査結果及び土木建築局で近年発生した不適正事案の調査結果を踏まえ、事案発生の背景・要因等の分析
・二次調査の範囲及び調査方法（二次調査の設計）に関する意見

３　本調査に参画した第三者

・弁護士　片木　晴彦（広島総合法律会計事務所）

・弁護士　中田　憲悟（はばたき法律事務所）
・弁護士　大本　卓志（大本卓志法律事務所）

４　調査範囲

（１）平成３０年度から令和６年度までに土木建築局が実施した災害復旧事業（査定決定件数４１７２件）の中で設計変更協議が行われた５７０件のうち協議録（※）が添付された８０件

※協議録とは、関係者との協議内容が記載された協議録、聞取表等の書面をいう。

（２）西部建設事務所廿日市支所及び同東広島支所から見つかったファイル名に「嘘」と付けられた協議録３件

（３）土木建築局で近年発生した不適正事案７件

【表１】

（参考）調査対象の発災年度、申請年度　　（令和７年３月末時点）

発災年度	査定決定件数	設計変更件数	協議録添付件数	申請年度				
				H30	R1	R2	R3	R4
H30	2523	411	76		4	40	30	2
R1	93	2						
R2	347	15	2			1	1	
R3	938	126	2					2
R4	76	12						
R5	75	4						
R6	120							
合計	4172	570	80		4	41	31	4

５　調査方法

調査チームが事実関係の調査を実施し、第三者に調査資料及び調査結果を提供の上、第三者において必要と思慮した追加調査を行い、協議録の真偽の判定、背景・要因等の分析を行った。

（１）調査チームによる調査結果等の確認・検討

調査チームが実施した次の調査について、調査資料及び調査結果の提供を受けた。

ア　外形的調査

（ア）設計変更協議資料（協議録）

（イ）ＰＣログ調査
（ウ）出勤簿調査
（エ）旅行命令簿調査
（オ）工事一件書類の調査
イ　ヒアリング調査
（ア）建設事務所
協議録報告者、設計変更担当者等６５人（延べ６６回）
（イ）技術企画課
１５人（延べ１５回）
（ウ）協議録の相手方
職員がヒアリングにおいて事実でないことを認めた協議録以外の協議録（「覚えていない」「記憶があいまい」「事実である」などの回答があったもの）について、協議の相手方から、協議録の内容の真偽を聴取

（２）土木建築局によるヒアリング調査結果の確認・検討
土木建築局が実施した次のヒアリング調査結果の提供を受けた。
ア　建設事務所
協議録報告者、設計変更担当者等２８人（延べ３５回）
イ　技術企画課
１４人（延べ１４回）
ウ　職員がヒアリングにおいて事実でないことを認めた協議録以外の協議録（「覚えていない」「記憶があいまい」「事実である」などの回答があったもの）について、協議の相手方から、協議録の内容の真偽を聴取

（３）追加で実施した調査
調査チームから提供を受けた調査資料及び調査結果を確認・検討したほか、第三者が追加で調査する必要があると思慮した資料（工事台帳、工事打合せ簿等）について、個別に追加提出を求めるなどして調査を実施した。

（４）前提条件
・本調査は、虚偽の協議録作成の背景・要因等の分析、二次調査の範囲及び調査方法の決定を行う目的で実施しており、虚偽の協議録作成に係る犯罪の成否の判定及び虚偽の協議録作成に関わった職員の責任追及を目的とするものではない。
・本調査の調査資料は、全て、広島県から提供を受けたものである。
・第三者（弁護士）は、調査チームが追加で実施したヒアリング１件に

１名が参加したのみで、その他のヒアリングには参加しておらず、追加のヒアリングも実施していない。

・本調査におけるヒアリングは、土木建築局及び調査チームが対象者に対し、ヒアリングの目的は虚偽の協議録作成の原因を究明することであり、虚偽の協議録作成に関わった職員の責任追及を目的とするものではないことを告げた上で、対象者の任意の協力のもとで実施したものである。

・協議録の真偽の判定にあたっては、工事台帳、工事打合せ簿等の資料によって認定できる事実及び客観的な事実と協議録の内容が整合するかどうかを検討するとともに、協議録報告者等及び協議の相手方に対するヒアリングの結果等を総合的に考慮した上で、可能な限度で協議録の真偽を判定した。

（６）報告書の構成

ア　第２　協議録の真偽に係る調査結果

イ　第３　虚偽の協議録作成の背景・動機の分析

ウ　第４　虚偽の協議録作成の要因の分析

エ　第５　過去の不適正事案の分析

オ　第６　一次調査のまとめ

カ　第７　二次調査について

第２　協議録の真偽に係る調査結果について

１　協議録の添付された設計変更協議８０件について

（１）真偽判定の結果

平成３０年度から令和６年度までに土木建築局が実施した災害復旧事業のうち協議録の添付された設計変更協議８０件について、協議録の真偽を調査した結果、次のとおり判定した。

・○協議録の内容が事実である　……１９件

・①協議録の内容が事実でない　……５２件

・②協議録の内容は事実であるが協議日等が事実でない　……９件

（２）事務所別、設計変更申請年度別及び発災年度別の判定結果

事務所別、設計変更申請年度別及び発災年度別の判定結果は以下のとおりである。

【表２　判定結果（事務所別）】

事務所	設計変更件数	協議録添付件数			
			○	①	②
01_西部	149	34	8	24	2
02_呉	79	28	4	18	6
03_廿日市	3	0			
04_安芸太田	16	1	1		
05_東広島	105	4	2	1	1
06_東部	25	1	1		
07_三原	95	9	1	8	
08_北部	71	1		1	
09_庄原	27	2	2		
総計	570	80	19	52	9

○協議録の内容が事実である

①協議録の内容が事実でない

②協議録の内容は事実であるが協議日等が事実でない

【表３　判定結果（設計変更申請年度別）】

申請年度	設計変更件数	協議録添付件数			
			○	①	②
H30	8	0			
R1	76	4	1	3	
R2	118	41	9	25	7
R3	145	31	6	23	2
R4	101	4	3	1	
R5	65	0			
R6	57	0			
計	570	80	19	52	9

○協議録の内容が事実である
①協議録の内容が事実でない
②協議録の内容は事実であるが協議日等が事実でない

【表４　判定結果（発災年度別）】

発災年度	査定決定件数	設計変更件数	協議録添付件数			
				○	①	②
H30	2523	411	76	17	50	9
R1	93	2				
R2	347	15	2		2	
R3	938	126	2	2		
計			80	19	52	9

○協議録の内容が事実である
①協議録の内容が事実でない
②協議録の内容は事実であるが協議日等が事実でない

（３）設計変更の事由別の判定結果

協議録の添付された設計変更協議について、設計変更の事由を整理した結果は次のとおりである。なお、一つの設計変更協議で複数の設計変更が行われた工事があったため合計９１件となっている。

【表５　判定結果（設計変更の事由）】

設計変更の事由	設計変更件数	○	①	②
工事用道路の追加･変更	9	0	9	0
工事廃止	19	7	11	1
根固めブロックの二次製品利用	10	2	8	0
交通誘導警備員の追加	13	3	8	2
残土の処分場･処分価格の変更	11	0	11	0
工法変更	21	6	9	6
その他	8	2	6	0
総計	91	20	62	9

○協議録の内容が事実である
①協議録の内容が事実でない
②協議録の内容は事実であるが協議日等が事実でない

２　設計変更協議書類以外から見つかった、ファイル名に「嘘」と付けられた協議録３件について

（１）判定結果

西部建設事務所廿日市支所及び同東広島支所でファイル名に「嘘」と付けられた協議録３件が見つかった事案について、協議録の真偽を調査した結果、いずれも協議録の内容が事実でないと判定した。

（２）判定の理由

協議録を作成した職員らが、査定時に査定担当者から、地元同意が得られているかどうかを聞かれる可能性があったため協議録を作成したが、実際には地権者から同意を得ていなかった等述べており、協議録の内容は事実ではないと認めていることから、協議録の内容は事実ではないと判定した。

（３）使用の有無等

協議録を作成した職員らは、いずれも、査定時に地元同意が得られているかどうかを聞かれる可能性があったため協議録を作成したが、実際は

使用しなかった旨述べていること、査定申請の書類に当該協議録は含まれていなかったこと、ファイル名に「嘘」と付けられた協議録が見つかった３件の災害復旧工事については、国との設計変更協議は行われておらず、当初査定通りの内容で工事が完成していること等から、査定時にファイル名に「嘘」と付けられた協議録は、実際には使用されなかったと認められる。

（４）結論

以上のとおり、　西部建設事務所廿日市支所及び同東広島支所で見つかったファイル名に「嘘」と付けられた協議録３件は、いずれの協議録も内容は事実ではないが、災害査定及び設計変更協議では使用されなかったと判定した。

第３　虚偽の協議録作成の背景・動機について

１　虚偽の協議録作成の背景について

（１）災害査定について

ア　災害査定の効率化

平成３０年災については、大規模な災害であったことから、災害査定の効率化が適用され、①机上査定でよいとする金額を３００万円未満（当時）から、５０００万円未満に引き上げる、②設計書類に添付する平面図について、既存の台帳や国土地理院地図、航空写真によることを認める、③同じく設計書類に添付する現場写真について、航空写真等によることを認める、などの効率化措置が実施された。

この結果、平成３０年災の査定箇所２５２３件の内訳は、実地査定２８３件、机上査定　２２４０件となっている。

また、今回の調査対象となった８０件の変更協議のうち、平成３０年災に係る査定スケジュールを確認すると、西部建設事務所では３３件のうち３２件、同呉支所では２７件のうち２０件が第１３次査定以降、すなわち査定完了日の２月１日の直近２ヶ月以内に査定を受けている。

査定班２６２班のスケジュールの内訳を見ても、その半数を超える１３２班が最後の２ヶ月で実施されており、机上査定、実地査定のいずれもがまさに「バタバタの中で」行われたことが見て取れる。

今回調査した設計変更協議の中には、当初の設計では工事が不可能な事案や交通誘導警備員の計上漏れ事案が複数あったが、これらは設計段階で現地での十分な調査や測量等をなしえていれば、設計の不備や計上漏れを防ぐことができたものであった。

平成３０年災では、図面の効率化等の災害査定の効率化が認められたこと、また、建設事務所の職員が現地での調査や測量等を十分になしえなかったこと等により、設計段階で設計の不備や計上漏れに気付くことができなかった事案が多く生じたと考えられる。

イ　効率化査定についての認識の齟齬

各建設事務所の担当者の中には、調査チームのヒアリングに対し、効率化査定については一定の計上漏れは避けられず、後の設計変更協議において柔軟な対応がなされるとの認識であったと述べる者もいた。

「当時は工事ががんがん始まっていて、みんなバタバタの中で査定を受けていて、漏れがあることはみんな認識していたと思う。」

「平成３０年災当時、査定にしても航空写真で受けるような。基本

２ヶ月後の査定で、当時は完璧な査定設計書はなかったと思うので、重変（設計変更協議）ありきだったところもある。」

「査定時は後から重変（設計変更協議）で何でも変えられるから受けてくれと技術企画課から言われていたが、後でちゃんとやれと言われ愕然としたのを覚えている。」

これに対して、技術企画課の担当者は、調査チームのヒアリングに対し、計測の誤りなどはともかく、査定段階で漏れていた事項を設計変更協議で後から追加することはできないと当初から認識していたと述べている。

「簡易査定（効率化査定）だからといって設計変更協議も簡易的になるなんて、技術企画課の人は誰も思っていなかった。はなから思っていない。査定がただ簡易でいいだけ。」

以上のように、効率化査定実施に際して、事後の設計変更協議がどのような場合に認められるのか、各建設事務所と技術企画課との間で認識を統一していなかった可能性がある。少なくとも、技術企画課の認識が各建設事務所に十分周知されていたとは認められない。

（２）設計変更協議について

ア　設計変更協議の対象

災害復旧事業について、査定時の設計を変更するためには、軽微の変更を除いて主務大臣の同意が必要であり、しかもその要因は、①水勢または地形の変動、②誤則または違算、③物価の変動、④増破、⑤その他①～④に類する事由とされる。③を除いて査定時以降に生じた事由のみが認められ、査定時に存在した事由について査定時に計上漏れとなっていた事由については設計変更協議の対象とならない。

しかし、平成３０年災の多数の効率化査定では、（１）のとおり、十分な確認がなされないままにスケジュールに追われて査定がなされたため、交通誘導警備員の配置や工事用道路の設置などの査定時に計上すべき項目や費用の計上漏れ、大型車の通行が不可能な場所であるにかかわらず、査定時に大型車による搬入を前提とする設計としていたため、設計通りに施工できない事案などが生じていた。

（１）で説明したとおり、各建設事務所は、このような計上漏れがある可能性を認識していたとするが、技術企画課は、設計変更協議の対象に変更はないことを当然の前提としていたと述べている。

なお、「⑤その他①～④に類する事由」としては、「当初土地の利用を承認していた地元の地権者が後に土地の使用を拒絶してきた」、「地元住民から交通誘導（警備）員の配置を要請された」などの査定以降

明らかになった地元住民の意向も含まれる、との取扱いであった。そのため、本来であれば設計変更協議の対象とならない事案を、「地元住民が事後になって土地の利用を拒絶した」、あるいは「地元から後になって交通誘導（警備）員の配置を要請された」などの事由を作り上げ、これを裏付けるために虚偽の協議録が作成された事案が複数あった。

平成３０年災では設計変更協議の数が膨大となったため、その手続の簡素化が図られ、国の同意を不要とする軽微な変更の金額基準が引き上げられ、また、相当数の設計変更協議が認められた根固ブロックの工法変更については設計変更協議資料の簡素化が認められた。

しかしながら、簡素化が認められた以降も虚偽の協議録を作成している事案がある。

イ　設計変更協議のスケジュール

上記のように平成３０年災では、重要な設計変更として国の同意が必要となる設計変更についてはその金額や項目が大きく緩和されたが、それでもなお、令和２年度には、平成３０年災を中心として合計１１８件の設計変更協議がなされ、令和３年度には１４５件の設計変更協議がなされている。

今回の調査対象となった協議録の付された設計変更協議について、令和２年度になされた設計変更協議の申請は、西部建設事務所では令和２年１２月になされた申請を除いて、全て令和３年に入ってからの年度末に集中してなされている。同呉支所の申請もすべて令和３年に入ってからの年度末の申請である。これは、技術企画課が工事完了年度の年度末までには主務大臣の同意を得る必要があると通知していたこと、また、手続上、令和２年度中に設計変更協議の申請を行うべき工事が多数あったこと、さらに、後述のように、令和２年度の後半になって、技術企画課が直接各建設事務所を回り、設計変更協議のための資料の提出を促した後、各建設事務所から一斉に申請資料が提出されたためであろうと推測される。

両建設事務所とも、施工中の多くの工事の監督や検査を担う傍らで、短時間で数多くの設計変更協議のための資料を作成せざるを得ない状況に追い込まれていた。

ウ　設計変更協議の経験の乏しい職員

上記の様に、各建設事務所は膨大な数の災害復旧工事の施工・監督、あるいは設計変更協議を担当するため、圧倒的な人員不足に陥っていた。そのため、各建設事務所の体制強化のため、他県応援職員の

受入れ、任期付職員の採用、正規職員の追加公募等が実施された。

その結果として、災害復旧工事を担当することが初めて、あるいは平成３０年ないし令和元年に新規採用された職員がいきなり設計変更協議の資料作成を担当させられる事案が複数あった。

エ　工事完成後、ないしは工事終了間近での設計変更協議

技術企画課は、工法変更を伴う設計変更協議について、原則として工事の着手前に実施すること、その他の場合は工事完了前までに手続をすることを前提とするが、平成３０年度災に関連しては、やむを得ない場合には工事完了後の手続によることを認めていた。

実際、令和２年度、令和３年度になされた平成３０年災に係る設計変更協議の申請は、その多くが工事に着手後の、工期末に近い日付でなされている。これらの工事では、技術的な理由から工事用の進入路の変更や交通誘導警備員の追加の必要性を、工事を担当する業者から指摘され、実際に提案された通りに工法等が変更されて工事が既になされている。

このような場合には、当該変更について国の同意が得られないと国費が支弁されず、県単独費で対応せざるを得ないことになるため、ともかくも国との折衝にとって都合のよいストーリーを作り上げることが優先されたと考えられる。

（３）技術企画課と各建設事務所の関係について

技術企画課は、災害復旧事業の進行管理や予算管理を統括するほか、設計変更協議での国からの同意取付け事務を担っている。

令和２年度の前半には、各建設事務所からの国に対する設計変更協議の申請書類の上程が滞っていた。令和２年度後半には、技術企画課の担当者が直接に各建設事務所を回って、災害復旧工事で工法や設計などの変更があったものについて必要となる書類を指示していた。令和２年度の設計変更協議の申請が年度後半に集中しているのは、このような経緯によるものと思われる。技術企画課に対するヒアリングにおいては、令和２年度には、各建設事務所への訪問指導、また、これにより各建設事務所から上がってきた書類に基づく国との設計変更協議は、ほとんどを一人の職員が担当していたと発言している。

各建設事務所の担当者の中には、土木建築局又は調査チームのヒアリングに対し、技術企画者の担当者から、設計変更協議を国と行う際に都合の良いストーリーに沿った協議録の提出を、強い態度で求められ、言われるままに虚偽の協議録等を作成したと述べている者がいる。

「（技術企画課に）相談したところ、ちゃんと筋が通るような申請書

をつくらないといけないという話の中で、何か理由になることがないかということで（虚偽の協議録を）作った。こういうのでいいじゃないか？ってことですぐ作ったと思う。自分で考えたような記憶はあまりない。」

「技術企画課と事前協議をしたときに、この協議資料では国から了承を得られないので、嘘でもいいから協議録が必要だと言われたので、私としても公文書偽造になるというのがわかったので、用地交渉はしていませんよという話はしたが、この前の資料の自分が作った資料だけでは国から了承が得られないということで、この協議資料を作らないといけないとなり、作った。」

このように、各建設事務所の担当職員の中には、技術企画課の担当者との協議の中で示唆されたと受け止めた結果、国に対して設計変更協議を認めてもらうためには、技術企画課の意に添った協議録等の書類を、真実ではなくても作成せざるを得ないとの判断に至った者もいた。

これに対して、令和２年度に国との設計変更協議のほとんどを一人で担当していたと発言している職員を含めて、技術企画課の担当者は、虚偽の協議録作成を具体的に指示したことを認めておらず、通常は協議録や業者からの聞取り簿があるだろうという認識の下、これらの書類を付することを求めた可能性を指摘する。また、数多くの設計変更協議をこなすために、各建設事務所から上がってきた資料が形式的に調っていれば、その実態に踏み込むことなく、国に提出しており、その真実性について考える余裕はなかったと述べている。

（４）令和３年度以降の申請について

令和３年度以降は、設計変更協議のためのストーリーの作成を各建設事務所が強く求められるという事態は見られなくなっている。

しかし、各建設事務所内でそれまでの経験が共有され、また、技術企画課から令和２年度に設計変更協議の事例集がまとめられ、各建設事務所の参照に付されたことから、協議録を付した設計変更協議の書類が「ひな形」のように扱われ、地元住民等との断続的な協議を一定期日の協議と偽って協議録を作成したり、実際には工事の受注業者と地元住民等との間の協議を建設事務所と地元住民等との協議と偽ったりする等、複数の建設事務所内で真実性の如何を問わず、協議録という形で設計変更協議のための資料を整えることが常態化していた可能性がある。

（５）小括

以上のとおり、虚偽の協議録作成の背景として、平成３０年災という未曽有の災害からの復旧・復興に向けた対応等により職員が担う業務量

が増加する中 、多数の設計変更協議のための資料を短時間で作成することを求められた各建設事務所の職員(設計変更協議の経験・知識が乏しい職員が多数含まれる。)は、設計変更協議のための資料の内容や作成の在り方について建設事務所内で十分に相談・協議をする機会を得られないまま、設計変更協議について国との折衝を担う技術企画課の職員の意に沿った書類を作成せざるを得ないと考え、真実でない協議録を作成するようになり、このような経験が各建設事務所で共有されるに連れて、設計変更協議の根拠として都合の良い協議録を真実性がなくとも添付することが常態化していったと考えられる。

２　虚偽の協議録作成の動機について

（１）職員のヒアリング結果からの考察

ヒアリングを受けた職員らは、虚偽の協議録作成の動機として、災害査定の不備、業務の多忙、予算上の制約、技術企画課の指導・指示又は示唆、職員の心理的負担、経験不足又は勘違い等の理由を挙げている。

ア　業務の多忙を理由とするもの

・技術企画課から、やむを得ない場合は工事完了後に設計変更協議をしてよいという通知が発出されており、設計変更協議の手続は後回しにしていた。

・（工事中も忙しいが、工事完了後に）設計変更協議にあたって後付けで整理をしようとしても、時間が足りないのが実情である。

・マンパワーが絶対的に足りない。早く終わらせろと言われている中で地元調整に時間を掛けるのは、その人員では無理だと思う。

イ　災害査定の不備を理由とするもの

・災害査定を効率化して実施しており、後で設計変更協議を簡易にできると思っていたが、原則通りの設計変更協議を求められたため、別の理由を考える必要があった。

・災害査定時に本来計上しておくべきであった工事用道路、交通誘導警備員などが計上されていなかった事案や災害査定時の設計書では設計どおりに工事できない事案もあった。

・平成３０年災の現地調査等が不十分にならざるを得なかった。

・災害査定時に地権者の了承を得る必要があるという認識はあったが、多忙のため事前に地元調整ができなかった。

・査定時の設計通りに工事できない事案があり、設計変更協議を認めてもらうか、廃工にして県単独費でやるしかなかった。

・根固めブロックについて、査定では現場製作になっていたが、実際には現場で作れず、二次製品を使うしかなく、設計変更協議を行うしか

なかった。

・二重採択防止の手続を取っておきながら、二重採択していたことをいえない状況だったため、別の職員と話をして架空ということでやるしかないだろうという結論になった。

ウ　予算上の制約を理由とするもの

・工事完了後に設計変更協議をすることになった事案は、県単独費での変更対応が予算上の制約で困難な場合は国庫負担金でしか支払えないため、設計変更協議を通すための理由を付けざるを得なかった。

・県単独費は予算が足りないし、予算要求しても通らないが、業者に支払いをしなければならないため、設計変更協議を絶対に通さないといけない雰囲気だった。

・上司に相談したが、県単独費がないといわれ、設計変更協議をしなければならないと感じた。

・県単独費をたくさんもらえるなら工事をできるが、要望しても予算がつかないので、設計変更協議を選ばざるを得ない。

エ　技術企画課の指導、指示又は示唆等を理由とするもの

・建設事務所の担当者が技術企画課の担当者から設計変更協議の説明補強資料として協議録の添付を指示された。

・設計変更協議の資料作成の参考として、令和２年度末に技術企画課が各建設事務所に周知した事例集（過去に認められた設計変更協議資料）を参考にするよう言われた。

・過去に設計変更協議が認められた事例を参考にすればよいと言われたため、過去の協議録の日付を設計変更協議年度の日付に変えた協議録を作成した。

・地権者を理由にするなら、査定時に同意を得ていたがその後拒否されたという心変わりがないと設計変更協議は認められないと言われた。

・技術企画課からこういうストーリーじゃないと説明できないと言われたらそうするしかない

・技術企画課と事前協議をした際、用地交渉はしていないと話したが、準備した協議資料では国から了承を得られないので、嘘でもいいから協議録が必要だと言われた。

・単純にバックホウが届かないという理由では設計変更協議は認められないといわれたため、借地を断られた旨の協議録を作成した。

・技術企画課担当者からメールで指示を受けて修正している。

オ　心理的負担を理由とするもの

・事故繰越（避けがたい事故等のため、年度内に支出を終わらなかった

予算を次年度に繰り越すこと）以降は予算の繰り越しができないので、期限内（年度末まで）に完了させないといけないという思いが強かった。

・実際の理由では通らないこともある。よくないとは思ったが、設計変更申請と決まったのであればやらないとどうにもならないと思った。

・（当初査定時の計上漏れなど）国に本当の理由をいうと、設計変更協議が認められないと思った。

・協議録の作成について、係長まで相談したが結論が出なかったが、係長から県単独費がないと言われ、裏を返せば設計変更協議の申請をしなければいけないと感じた。

カ　経験不足や勘違いを理由とするもの

・設計変更協議の経験がないことから、実際に設計変更協議を行う技術企画課の担当者の示唆にならった。

・事例集を見ると協議録が添付されていたが、協議録を作成していなかったので、設計変更協議のために事例集を参考にして協議録を作成した。

・同僚から設計変更協議の資料として協議録が必要と言われたので、事例集を参考にして協議録を作成した。

・本当は業者から聞き取った内容であるが、事例集の中で協議録が添付されていた事案では職員が聞き取った内容となっており、事例集の記載に合わせるために、担当者が聴き取った内容とする協議録を作成した。

・同僚の職員から、設計変更協議では根拠をつける必要があると聞いて作成した。

・技術企画課から言われたわけではないが、昨年度の設計変更協議時の資料を参考にして協議録を作成した。

・災害復旧事業では、協議録を作成する必要があると思い込んでいた。

・入庁時から設計変更協議を担当し、過去の事例や同僚から聞いた話に特に疑問を持たず、そのまま受け入れていた事案もあった。

・令和２年度の協議録であれば、令和２年度中に設計変更協議の申請をする必要があると誤解していた。

（２）真偽判定結果からの考察

協議録の真偽に係る調査結果によると、広島県内の９つの建設事務所のうち、５つの建設事務所で虚偽の協議録が作成されていること、工事廃止の事案でも虚偽の協議録が作成されていること、設計変更の事由及びそれを裏付ける資料があり、虚偽の協議録を作成する必要がなかったに

もかかわらず、敢えて虚偽の協議録を作成した事案が多数あること等が認められる。

上記の各事情からすれば、各担当者は、国の負担で災害復旧工事を行うためには設計変更協議において国の同意を得る必要があった背景の下で、個人的な動機からではなく、災害復旧事業を進めるために虚偽の協議録作成に及んだのであり、個人の資質や個別の建設事務所の問題ではなく土木建築局としての問題であると考えられる。

第４　虚偽の協議録作成の要因について

上記の背景にあるとおり、平成３０年災等によるおびただしい件数の工事に関し、限られた人員と時間で査定を実施した結果生じた多数の設計変更協議について、国の同意を得る必要が生じた。業務過多の中、手続に不慣れなまま、国の同意という結果を得なければならないといった動機があったとはいえ、安易に内容虚偽の協議録を作成・使用するといった不適正な行為に及んではならないことは言うまでもない。にもかかわらず、土木建築局の多くの職員が、そのような不適正な行為に及んでしまった要因としては、以下の点を指摘することができる。

１　設計変更協議の申出について明確な決裁ルールが存在しなかったこと

今回は、協議録が作成された工事に関する資料と、それについて調査チームによってなされた関係者のヒアリング結果に基づいて考察している。

そこから言えることは、各建設事務所において、設計変更協議のための資料の内容について、誰がどのような形で確認し、決裁するのかを定めた明確なルールが存在しないということである。

設計変更協議の申出には、建設事務所に所属する各工事の担当者（その上司である係長が同行しているケースもあるようである）と技術企画課の担当者が携わっており、各工事の担当者が設計変更概要書などの設計変更協議の申出資料を作成して技術企画課の担当者に提出し、技術企画課の担当者が国に提出して国との設計変更協議に臨む形で進められている。

各工事の担当者が設計変更概要書などの設計変更協議の資料を作成して技術企画課の担当者に提出する過程において、各建設事務所において各工事の担当者を指導・監督すべき職員（課長、主幹、係長といった地位にある職員）がその内容を確認し、決裁するルールは定められていない。

また、技術企画課においても、担当者が国に設計変更協議の申出をすることについては課長の決裁を経ているが、協議録等の内容の真偽に関して確認はされていない。

そのため、各工事の担当者が作成した設計変更協議の申出資料は、各建設事務所及び技術企画課のそれぞれの担当者を指導・監督すべき職員による確認を受けないまま、設計変更協議の資料として技術企画課の職員から国に提出されている。

以上のとおり、設計変更協議の申出について明確な決裁ルールが存在しなかったことが、各工事の担当者が内容虚偽の協議録作成という不適正な行為に及んだ要因の一つであると指摘することができる。

２　土木建築局の職員にコンプライアンスに関する知識及び意識が浸透していなかったこと

（１）前提として、第三者から技術企画課が行っていたコンプライアンスに関する過去の研修資料の提出を求めたところ、パワーポイント原稿が保存されているのみで、その余の資料は保存されていないとのことであった。

コンプライアンスに関する研修は行われており、具体的事例についてのグループミーティングも実施されているのであろうことは確認できた。そこには、職員が行動選択をする際に、不都合な事実に目を背け、辻褄を合わせるために不適正な処理をし、困難な問題を回避するという消極的判断を選択してしまうと、不適正な行為の発生・重大な違法行為を招いていくのだということが指摘されている。しかし、具体的にどのような違法行為につながるのかといった点についてまで言及されているかについて確認することはできなかった。

本件で問題となる災害復旧事業で起案・作成される文書について、例えば刑法では、

・公務所又は公務員の印章を不正に使用してはならない（公印不正使用）
・他人の印章若しくは署名を不正に使用してはならない（私印不正使用）
・公務所若しくは公務員の作成すべき文書を偽造してはならない（公文書偽造）
・公務員が、その職務に関し、虚偽の文書を作成してはならない（虚偽公文書作成）
・他人の印章若しくは署名を使用して権利、義務若しくは事実証明に関する文書を偽造してはならない（私文書偽造）

という規定が定められている。このような具体的な法令違反につながるということにまで言及されているのか否か確認できなかった。

（２）本件の場合に、提出された資料及び調査チームによるヒアリング結果から内容虚偽の協議録と判定したケースからすると、上記法令を遵守しなければならないという意識が土木建築局の組織全体に浸透しているとは到底考えられない。

その結果、多くの職員が、業務過多の中、国の同意を得なければならないといった動機で、安易に法令違反の行為に及んでおり、土木建築局の職員にコンプライアンスに関する知識及び意識が浸透していなかったことを要因の一つとして指摘をすることができる。

３　組織としてのチェック機能が働いていなかったこと

（１）いわゆる協議録には、ほぼ全てに課長、主幹、係長といった組織においてチェック機能を果たす地位にある者の押印欄が設けられており、ほとんどの書面の押印欄に押印がなされている。

これは、担当者が外部機関、関係者等との交渉の経過や結果等を記録す

るために作成した行政文書である協議録について、担当者から順次持ち回って上司の確認・決裁を経たものであることを示すものである。

（２）今回内容が事実でないと判定した協議録のほぼ全てにも、上記押印欄が設けられ、押印がなされている、当該押印欄に押印された印影は、印章を所有者に無断で使用してなされたものなのか、印章の所有者自身が文書の内容を確認してなされたものなのか、印章の所有者が印章の使用に同意してなされたものなのか、調査チームによるヒアリング結果からしても明確に確認できない。

ただ、少なくとも建設事務所においては、異動の際、印鑑を置いていくことを慣行としている部署があり、当該部署においては、後任の者が異動した前任者の印鑑を容易に使用して押印できる状態であった。このような状態が、過去に遡った虚偽のストーリーを記載した協議録の作成を容易にさせたということを指摘することができる。

（３）他人の印章を無断使用して押印欄に押印した場合にはそれ自体が押印した者の不適正な行為であり、自らの印章で押印欄に押印した者については、協議録の内容が正確なものかどうか確認せず、あるいは確認しながらその点を指摘しないままであったことにより、内容虚偽の協議録が設計変更協議に使用されたということである。

仮に、協議録の内容の真偽を確認できなかったとするならば、それは各工事に関する問題点等について、進行管理・情報共有ができていなかったことに要因があると考えられる。また協議録の内容の真偽を確認しようとしなかった、あるいは確認しようとしても確認できなかったにもかかわらず確認した旨の押印をしたのであれば、その行為自体、協議録の内容の確認をしていないにもかかわらず確認をしたかのような虚偽の外観を作出した不適正な行為というべきである。

いずれにしても本件では、内容が事実でないと判定した協議録については、協議録作成者の同僚、上司において、内容虚偽の公文書の作成ないし使用を止めることはできていない。

以上のとおり、本来であれば確認すべき地位にある者において、内容の真偽を確認し、虚偽であれば不適正な行為として止めるべきであるにもかかわらず、それが全くできておらず、組織としてのチェック機能が働いていなかったことも要因の一つであると指摘することができる。

４　小括

以上のとおり、多数の虚偽の協議録が作成されることとなった要因としては、設計変更協議の申出に関する資料作成について明確な決裁ルールが存在しなかったこと、土木建築局の職員にコンプライアンスに関する意識

が浸透していなかったこと及び組織としてのチェック機能が働いていなかったことの三点を指摘することができる。

第５　近年の不適正事案について

１　近年の不適正事案

近年の土木建築局における不適正事案は、工事実施において必要となる手続の遺漏をはじめ、許可前の工事着手、許認可手続の不適正処理、官製談合などがあり、本庁、建設事務所の別を問わず発生している。

No.	事　案	発生年度	概　　要	発生所属
1	公有水面埋立法に基づく免許手続等における不適正な事案処理	R3～5	○公有水面埋立免許願書について、決裁手続を経ず免許書を作成、公印を押印し交付。 ○申請書類の受理後、事務処理を行わず放置　　など	本庁 (港湾振興課)
2	森林法に基づく手続の未申請事案（呉平谷線）	R2～5	○保安林内作業許可申請を行わず、無許可のまま工事実施。	地方機関 (呉支所)
3	文化財保護法に基づく手続の未申請事案（厳島・舗装）	R4	○舗装補修工事にあたり、許可が必要との回答があったにも関わらず、許可を得ないまま工事実施。	地方機関 (廿日市支所)
4	官製談合	R3～4	○道路維持修繕業務委託の指名競争入札に関し、事業者と共謀の上、業務委託の設計金額を教示し、調査基準価格と同額で落札させた。	本庁 (建設産業課)
5	文化財保護法に基づく許可範囲を超えた立木伐採等（厳島・立木）	R4	○　測量設計業務を受注した事業者が、文化財保護法に基づいて申請された現状変更許可内容を逸脱し、作業の支障となる木を伐採・枝払いを実施。	地方機関 (廿日市支所)
6	土壌汚染対策法に基づく手続きの未届事案	～H31	○土木建築局所管の公共工事において、土壌汚染対策法に基づく届出について、未届けのまま工事実施。	地方機関 (全事務所)
7	県文化財保護条例に基づく手続の未申請事案（甌穴）	R2	○県文化財保護条例に基づく許可申請手続を行わないまま工事実施。	地方機関 (庄原支所)

２　各事案の発生要因

組織と担当者のそれぞれに不適正な事務が発生した要因については下表のとおりである。組織としてマネジメントが不足しているとともに、担当者においては、法令手続き等について、個人の思い込みや誤った認識をしていたことで、手続き未申請のまま工事実施につながっている。

工事以外の事案では、許認可での虚偽文書作成や、官製談合があり、個人的なコンプライアンス意識の欠如が不適正な事務処理につながっている。

なお、いずれも上司などからの指示や組織的関与は確認されていない。

・組織…マネジメントの不足、欠如（６件）
・担当…コンプライアンスの欠如（２件）、手続き軽視に起因する思い込みによる未申請（２件）、手続き対象について誤った認識（２件）
・その他…受注者における周知不足（１件）

No.	事案	組織	担当
1	公有水面埋立法に基づく免許手続等における不適正な事案処理	■マネジメントの欠如 ・書類チェックしていない。 ・情報共有・進行管理していない。 ・知見が不足しておりチェックできない。	■事務処理手続きに係る責任感やコンプライアンスの欠如 ・事務処理の放置 ・公印不正使用 ・虚偽文書作成　等
2	森林法に基づく手続の未申請事案（呉平谷線）	■マネジメント不足 ・情報共有されていない（保安林内作業許可が必要であることを所内で共有されていなかった） ・手続きの理解不足・軽視（許可を得ることの必要性が共有できていなかった。）	■手続きの軽視に起因する思い込みによる未申請等 ・作業許可に関して、手続きが必要と認識していなかった。 ・許可権者からの問い合わせを放置。
3	文化財保護法に基づく手続の未申請事案（厳島・舗装）	■マネジメント不足 ・手続きに関して進行管理していない。	■手続きの軽視に起因する思い込みによる未申請等 ・2回目協議では手続きが必要との連絡があったが、1回目が不要だったため、確認を怠った
4	官製談合	■マネジメント不足	■コンプライアンス意識の欠如
5	文化財保護法に基づく許可範囲を超えた立木伐採等（厳島・立木）	（作業員への周知不足）	（作業員への周知不足）
6	土壌汚染対策法に基づく手続きの未届事案	■手続き対象について誤った認識 ・対象となる工事単位について誤った認識	■手続き対象について誤った認識 ・対象となる工事単位について誤った認識
7	県文化財保護条例に基づく手続の未申請事案（甌穴）	■手続き対象について誤った認識 ・災害復旧事業は手続きの対象外（申請不要）であるとの誤った認識	■手続き対象について誤った認識 ・災害復旧事業は手続きの対象外（申請不要）であるとの誤った認識

3　本件との関係

近年の不適正事案と本件とは、いずれもコンプライアンスの知識・意識不足及び組織としてのチェック機能が働いていない点で共通する。

しかしながら、近年の不適正事案と本件とでは、動機や背景が異なっていること、また、近年の不適正事案は個人的要因が大きいのに対し、本件は一定の期間に土木建築局内で多数発生しており、個人的要因が大きいとはいえないことから、近年の不適正事案と本件との間に強い関連性を見いだすことはできなかった。

第６　一次調査のまとめ

１　虚偽の協議録作成について

本調査に参画した第三者３名は、災害復旧工事に係る設計変更協議５７０件のうち協議録の添付された８０件及び「嘘」というファイル名が付けられた協議録３件を対象として、調査チームの調査結果を踏まえながら、虚偽の協議録作成の背景・要因等の分析を行った。

その結果、平成３０年災という未曽有の大規模災害からの復旧・復興に向けた対応等により職員が担う業務量が増加するなどの背景の中で、業務過多・時間的制約、技術企画課の指導・指示・示唆、心理的負担などの動機により、設計変更協議において、国の同意を得るために虚偽の協議録作成に及んだことが認められた。

そして、多数の虚偽の協議録が作成されることとなった要因としては、設計変更協議の申出について明確な決裁ルールが存在しなかったこと、土木建築局の職員にコンプライアンスに関する意識が浸透していなかったこと及び組織としてのチェック機能が働いていなかったことの三点を指摘した。

２　二次調査範囲及び調査方法の考え方について

一次調査では、協議録が添付された設計変更協議８０件のうち７割以上にあたる６１件（内容が事実でないもの５２件、協議日等が事実でないもの９件）で、かつ、９ヶ所ある建設事務所のうち５ヶ所で虚偽の協議録が作成されていたことからすれば、協議録が添付されていない設計変更協議においても、事実とは異なる理由で設計変更協議の申出をした事案が存在する可能性は否定できないと考えられる。

他方で、平成３０年度から令和６年度までに実施された合計４１７２件の災害復旧事業うち、設計変更協議が行われないまま工事が完了した事案については、不適正な行為が行われたとは考えにくい。

したがって、設計変更協議が行われた災害復旧工事５７０件（一次調査で調査したものを除く。）を二次調査の範囲とすることが適切である。

第７　二次調査について

１　目的

一次調査の結果を踏まえて決定した調査範囲における事実関係を調査し、新たに不適正な設計変更協議が行われていたことが発見された場合には、不適正な設計変更協議の背景・要因等の調査及び分析を行い、一次調査で確認した背景・要因等と異なるものかどうかを確認するとともに、新たな背景・要因等があった場合には、そのことも踏まえて、再発防止策を策定することを目的とする。

２　調査範囲

平成３０年度から令和６年度までに土木建築局が実施した災害復旧事業（査定決定件数４１７２件）の中で設計変更協議が行われた５７０件（一次調査で調査したものを除く。）

３　調査方法

（１）調査方法

調査チームによる事実関係の調査のほか、引き続き第三者が参画する形で調査を実施する。

（２）設計変更協議理由の類型化

・調査チームにおいて、二次調査範囲となる設計変更協議の変更理由別に整理（工事用道路や交通誘導員の追加、残土処分先の変更、実施単価更正（単価の時点修正）、違算訂正、出面数量での変更など）

・変更理由別に客観的な虚偽文書作成の可能性を整理・分類し、第三者（弁護士）から意見を聴取の上、事実関係の調査範囲を決定

（３）事実関係の調査

一次調査では、工事台帳、工事打合せ簿等の工事一件記録と設計変更協議概要書等の突合により、協議録の内容が事実でないことが確認できた事案が多数あった。

そこで、二次調査では、調査チームにおいて、次のとおり事実関係についての調査を実施する。

・工事台帳、工事設計書、施工計画書、工事内容変更通知書、工事打合せ簿その他の工事一件記録の調査

・設計変更協議に関与したと考えられる職員等への補充的な聞取り

（４）新たに不適正な設計変更協議があった場合の背景、要因等の調査及び分析

二次調査に参画する第三者は、調査チームによる事実関係の調査結果を踏まえて、新たに判明した不適正な設計変更協議があった場合、その背景、要因等の調査及び分析を行う。

4　再発防止策の策定

調査チームは、二次調査に参画する第三者による背景、要因の調査及び分析の結果を踏まえて再発防止策（案）を作成し、二次調査に参画する第三者の意見を聴取した上で、再発防止策を決定する。

以上